

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

CM 2107 'Working Documents' (WK) in de Raad van de EU veroorzaken zorgelijke toename van geheimhouding in wetgevingsproces

June 2021

In het kort

Welke EU-wetgevingsdocumenten wel of niet openbaar zijn is al lang omstrede in de Raad van de EU, ondanks duidelijke rechtspraak van het Hof van Justitie. Bij de invoering van het zogenaamde 'Delegates' Portal' in 2015 werden alle categorieën informele Raadsdocumenten vervangen door het nieuwe label 'working document' (WK). In april 2021 spraken Nederland en Zweden zich in het kader van een klachtenprocedure van de Ombudsman uit tegen een weigering van de Raad om bepaalde WK-documenten openbaar te maken. De Commissie Meijers steunt hun pleidooi voor het indammen van geheimhouding van wetgevingsdocumenten van harte. Deze notitie gaat in op de invoering van het WK-label, het aantal betroffen documenten en de gevolgen daarvan voor wetgevingstransparantie. Op basis hiervan doet de Commissie Meijers zes aanbevelingen voor verbeteringen van de transparantie, kenbaarheid, en democratische legitimiteit van de huidige Raadsdocumentenpraktijk, te weten:

1. De onverwijld vermelding van alle WK-documenten in het register van Raadsdocumenten;
2. De onverwijld openbaarmaking van alle aan wetgeving gerelateerde WK-documenten;
3. De implementatie zonder verder uitstel van het 'one-stop shop' online wetgevingsobservatorium zoals reeds in 2016 door de Europese instellingen werd overeengekomen;
4. De verbetering van zoekfunctionaliteiten op het openbare documentenregister van de Raad;
5. Het opstellen van *de minimis* richtlijnen voor vastlegging in documenten van essentiële wetgevingsinformatie;
6. Het identificeren van verdere documentcategorieën van 'wetgevingsdocumenten' die momenteel als WK-documenten worden uitgegeven, en bijbehorende herziening van Annex II, artikel 11 van het Reglement van Orde van de Raad.

Introductie

Recentelijk verdedigde de Raad zich in een brief aan de Europese Ombudsman in het kader van een klachtenprocedure betreffende de niet-openbaarmaking van wetgevingsdocumenten die door een burger waren opgevraagd.¹ Het betrof documenten met een zogenaamd 'Working Document' (WK) label. Deze documenten hadden binnen de Raad gecirculeerd in de context van interne onderhandelingen over een voorstel ter amendering van Verordening (EC) No 715/2007 betreffende uitstootwaarden van gemotoriseerde voertuigen.²

¹ Brief van de Raad aan de Europese Ombudsman betreffende haar onderzoek in klacht 360/2021/TE van 19 april 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/138654>

² Raadsdocument 5122/21 van 28 januari 2021

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Bij de interne discussie over deze brief spraken Nederland en Zweden zich uit tegen de door de juridische dienst van de Raad opgestelde interpretatie van de transparantiewetgeving in deze kwestie. De twee lidstaten bekritiseerden de zwakke onderbouwing voor het bestaan van een publiek belang tegen openbaarmaking en zagen daarentegen een zwaarderwegend publiek belang ten faveure van openbaarmaking. Bij deze afweging namen ze in het bijzonder de gevoeligheid van het onderwerp en eerdere maatschappelijke kritiek tegen de Raad hierop in ogenschouw.³ De Commissie Meijers ondersteunt deze positie van harte, en prijst Nederland en Zweden voor het principieel en –samen met Finland- herhaaldelijk bevestigen van de noodzaak van een strikte naleving van toegang tot documentenwetgeving en –jurisprudentie. Deze lidstaten gaan daarbij in tegen de tegenovergestelde tendens onder veel lidstaten in de Raad.

In deze notitie gaat de Commissie Meijers nader in op een recente ontwikkeling binnen de interne organisatie van de Raad die aan de recente klachtenprocedure van de Ombudsman ten grondslag ligt: de invoering en toepassing van het bovengenoemde WK-label voor Raadsdocumenten. In weerwil van de wettelijk en jurisprudentieel vastgelegde openbaarmakingsplicht in de wetgevingsprocedure heeft de Raad in 2016 het WK-label doorgevoerd met zeer negatieve gevolgen voor het Uniebeginsel van wetgevingstransparantie.

De notitie bespreekt eerst kort het wettelijke kader voor transparantie van wetgeving in de EU. Daarna worden de betekenis, omvang, en transparantie-ondermijnende werking van het WK-label uiteengezet. De notitie sluit af met een aantal concrete aanbevelingen om het WK-label met wetgeving en jurisprudentie in overeenstemming te brengen en daarmee de transparantie, kenbaarheid, en democratische legitimiteit van het Raadswetgevingsproces te verbeteren.

Het wettelijk kader voor wetgevingstransparantie in de EU

Wetgevingstransparantie is een algemeen rechtsbeginsel en verdragsverplichting (VWEU artikel 15) in het EU-recht. Volgens Europese wetgeving (in het bijzonder Verordening 1049/2001) en jurisprudentie (*Zweden en Turco t. Raad*, *Raad t. Access Info Europe*, *De Capitani t. Europees Parlement*, *Pech t. Raad*) dienen wetgevingsdocumenten, behoudens zeer strikte en beperkte uitzonderingen, onverwijld en volledig te worden gemaakt. De inbreng en posities van lidstaten vormen een wezenlijk onderdeel in de democratische verantwoording van het wetgevingsproces (*Raad t. Access Info Europe*). Dit geldt eveneens voor juridisch advies in de context van het wetgevingsproces (*Zweden en Turco t. Raad*), in het bijzonder waar het discussie over de correcte Verdragsbasis betreft (*Pech t. Raad*). Ook onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement dienen in beginsel openbaar te worden gemaakt, zelfs wanneer deze vorm aannemen van informele triloggen (*De Capitani t. Europees Parlement*). Ook wat proactieve openbaarmaking betreft gelden er strengere normen voor wetgevingsdocumenten. In alle gevallen dienen de Europese instellingen al hun documenten, behoudens bepaalde geclassificeerde documenten, online te registreren en -waar mogelijk- direct downloadbaar te maken. In het geval van wetgevingsdocumenten gaat de openbaarheidseis nog verder, en dienen de instellingen deze documenten in de regel direct en volledig online beschikbaar te maken.⁴

³ Raadsdocument CM 2663/21 van 19 april 2021

⁴ Verordening 1049/2001, respectievelijk artikelen 9(3), 11, en 12

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Het overgrote merendeel van formeel opgestelde documenten die in het Raadsregister vermeld worden draagt het label ST ('Standard Text').⁵ Kort na de eeuwwisseling ontwikkelde de Raad een protocol voor zogenaamde 'limite' documenten. Dit zijn formele documenten (vaak ST) die wel in het Raadsregister worden opgenomen, maar waarvan de circulering tot aan het moment van formele openbaarmaking op basis van een Verordening 1049/2001-verzoek op basis van de geheimhoudingsplicht aan banden wordt gelegd. Een groot deel van documenten met het 'limite' label wordt na voltooiing van het wetgevingsproces proactief openbaargemaakt.⁶

Daarbuiten bestaat er sinds jaar en dag binnen verschillende Raadswerkgroepen het gebruik om gestandaardiseerde informele documentcategorieën in het leven te roepen, waaronder de predicaten MD ('Meeting Document'), DS ('Document de séance'), en SN ('sans numéro').⁷ De praktijk van informele documenten staat op zeer gespannen voet met bovengenoemde wetgevingstransparantieplicht. Deze documenten worden immers niet op het register vermeld, laat staan direct openbaargemaakt. Om deze reden is deze informaliteit in het Raadsdocumentenbeleid onder meer bekritiseerd door de Ombudsman en Transparency International.⁸

Wat is het WK-label?

Om de wildgroei aan documentenpraktijken binnen de werkgroepen van de Raad tegen te gaan en documentregistratie en –circulering verder te standaardiseren begon de Raad in 2015 met de invoering van het zogenaamde '*Delegates' Portal*'.⁹ Dit is een online omgeving voor het deponeren, gecontroleerd circuleren, en archiveren van besluitvormingsdocumenten, zowel formeel als informeel.

De eerste plannen voor een efficiëntere gesloten documentenportal werden reeds in februari 2013 in Coreper besproken onder de veelzeggende naam COCOON (Council Collaboration Online).¹⁰ Rond dezelfde tijd deed de rechtszaak van *Access Info Europe* onder de lidstaten veel stof opwaaien. In haar uitspraak van 2011 had het Gerecht van Eerste Aanleg de Raad in het ongelijk gesteld in haar weigering toegang tot input van lidstaten in een lopende wetgevingsprocedure te verlenen, in een zaak waarin veel lidstaten hadden geïntervenieerd, en waartegen de Raad vervolgens in beroep was gegaan.¹¹ Naderhand besliste Coreper dat posities van lidstaten uitsluitend nog in Raadsdocumenten zouden worden opgenomen "waar gepast".¹²

⁵ Andere, minder vaak voorkomende formele document-labels zijn CM, PE, AC, en AD. Zie Raadsdocument 7385/16 van 2 mei 2016

⁶ Raadsdocument 11336/11 van 9 juni 2011

⁷ Al in 2008 leverde het Raadssecretariaat inspanningen om de proliferatie van dergelijke informele documentpredicaten in te dammen. Zie Staff Note 200/08 van 4 december 2008.

⁸ European Ombudsman, Special Report in strategic inquiry OI/2/2017/TE van 16 mei, Annex 2; Transparency International, *The Backroom Legislator: Transparency, Integrity, and Accountability at the Council of the EU*, rapport van februari 2021, p. 16

⁹ Raadsdocument 7385/16 van 2 mei 2016

¹⁰ Raadsdocument 6704/13 van 21 februari 2013

¹¹ Arrest T-233/09, *Access Info Europe t. Raad*. Op dat moment liep het hoger beroep tegen deze uitspraak, die uitmondde in een herbevestiging van het eerdere oordeel in arrest C-280/11P, *Raad t. Access Info Europe*.

¹² Raadsdocument 9900/14 van 5 juni 2014

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Het *Delegates' Portal* werd in april 2015 voor een pilotfase gelanceerd. Bij evaluatie van deze pilot werd het portal geschikt bevonden voor algehele invoering. Tussen mei en november 2016 werd de voorganger, het Extranet portal, geleidelijk uitgefaseerd. Daarbij werden alle eerdere informele documentcategorieën niet mee gemigreerd naar het *Delegates' Portal*, en vervangen door het enkele etiket WK ('Working Document').¹³ Het onderliggende idee was de invoering van een naadloos communicatiekanaal dat de grote diversiteit aan informele documentcategorieën en de interne circulering van document via email uit zou bannen, en dat ontvangers uitsluitend zou includeren op een 'need to know' basis. Hierdoor ontstond de beoogde 'cocon', dat wil zeggen: een besloten informatieplatform met een inlogstelsel dat overzien wordt door een 'toegewezen gedelegeerde' uit het desbetreffende netwerk (bijvoorbeeld een Raadswerkgroep). Een eerste interne evaluatie stelde vast dat "periodiek" een lijst van binnen het *Delegates' Portal* gecirculeerde WK-documenten zou worden opgesteld voor weergave op het openbare register. De frequentie van het opstellen van deze lijst werd overgelaten aan de betreffende sectie van het Raadssecretariaat op basis van "redelijke verwachtingen".¹⁴

Toegenomen aantal en aandeel van documenten met WK-label

Het is moeilijk precies vast te stellen hoeveel WK-documenten de Raad per jaar opstelt. De Raad rapporteert het aantal WK-documenten niet in haar jaarverslag van de uitvoering van Verordening 1049/2001. Bovendien produceert zoals gezegd elke Raadswerkgroep zijn eigen periodieke lijst met opgestelde WK-documenten, die soms een kwartaal, soms een half of heel jaar beslaan. Voor het jaar 2020 waren er bijvoorbeeld 205 van dergelijke lijsten in het Raadsregister gepubliceerd, die documentnummers en datum van opstelling weergeven, evenals een omschrijving het onderwerp, in zeer uiteenlopende mate van gedetailleerdheid.¹⁵ In de beginjaren van het WK-label (2015/2016) lijken de lijsten echter minder nauwkeurig te zijn bijgehouden, hetgeen vergelijking door de tijd moeilijk maakt.

Er bestaan daardoor momenteel alleen schattingen. Een voor de hand liggende manier van tellen is op basis van het serienummer, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de Raad deze nummers volgordeel en zonder hiaten uitgeeft. Voor 2020 was het hoogst geobserveerde WK-nummer 14981. Dit is aanzienlijk hoger dan wat kon worden vastgesteld voor het jaar 2016, toen de WK-nummers niet boven de 2000 uitkwamen. Om vast te stellen of het serienummer inderdaad een kloppend beeld geeft hebben we bij wijze van steekproef de op het Raadsregister vermelde lijsten met WK-documenten voor de tweede helft van 2020 geteld. Daarbij komen we uit op 6196 WK-

¹³ Raadsdocument 13277/15 van 26 oktober 2015, punt 11

¹⁴ Raadsdocument 13277/15 van 26 oktober 2015, punt 16. In het midden blijft of daarmee de verwachtingen van leden van de Raadswerkgroep of die van burgers bedoeld worden.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Raadsdocument 5002/21 van 4 januari 2021 (halfjaaroverzicht werkgroep Financial Counsellors/ECOFIN), Raadsdocument 5333/21 van 19 januari 2021 (kwartaaloverzicht werkgroep Non-Proliferation), en Raadsdocument 5734/21 van 4 februari 2021 (jaaroverzicht Friends of the Presidency Group on the integrated political crisis response arrangements and the solidarity clause implementation). Omschreven onderwerpen variëren van 'ECOFIN Council on 4.11.2020 – Room document' tot 'Draft Council conclusions on strengthening resilience and countering hybrid threats and disinformation in the aftermath of the COVID-19 pandemic - Presidency compromise proposal'.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

documenten opgesteld tussen 1 juli en 31 december 2020, hetgeen redelijk overeenstemt met het geschatte totaal aantal van 14981 documenten voor hetzelfde jaar.

Opvallend is de grote variatie per werkgroep en sector in het gebruik van WK-documenten, dat niet direct terug te leiden is tot functionele verklaringen, zoals de Ombudsman in haar recente rapport over Raadstransparantie tijdens de coronapandemie al vaststelde.¹⁶ Zo stelden sommige werkgroepen in de tweede helft van 2020 enkele tientallen, of zelfs helemaal geen WK-documenten op, terwijl bijvoorbeeld de Raadswerkgroepen Milieu en Internationale Milieuaangelegenheden in deze periode meer dan 1.100 WK-documenten opstelden. Uit de documentomschrijvingen in de lijsten valt op te maken dat WK-documenten een grote verscheidenheid aan onderwerpen beslaan. WK-documenten bevatten agenda's en pro-forma brieven van andere instellingen, maar ook geprojecteerde budgetten, inbreng van lidstaten (waaronder voorgestelde amendementen), powerpoint-presentaties, en voorstellen van het Raadsvoorzitterschap. Uit de lijsten is soms niet op te maken of documenten gerelateerd zijn aan wetgevingsprocedures. Het antwoord op een recent toegang tot informatieverzoek duidt erop dat ongeveer een kwart van de WK-documenten betrekking heeft tot wetgeving.¹⁷ Deze schatting past binnen het beeld dat uit onze steekproef naar voren komt.

Kritiek op het WK-label

Naar het oordeel van de Commissie wordt door het uitgebreide gebruik van WK-documenten door de Raad het transparantierecht van de Unie op drie punten geschonden dan wel omzeild.

Ten eerste schendt de Raad met het (tijdelijk) buiten het register houden van WK-documenten haar plicht, volgens Verordening 1049/2001, artikel 11(1), om het bestaan van documenten zonder uitstel in het register te vermelden. Het uitstellen van deze handeling met soms een jaar is duidelijk niet verenigbaar met deze verplichting. Daarnaast valt te betwijfelen of het voor de Raad volstaat om verwijzingen naar WK-documenten *in lijsten in ST-documenten* weer te geven, in plaats van direct in het register. Hiermee wordt immers de belangrijke functionaliteit van het online-register, om het register op individuele kenmerken van documenten te doorzoeken, voor de betreffende documenten geheel onmogelijk gemaakt. In een register dat honderdduizenden documenten bevat blijven WK-documenten daardoor zelfs na vermelding feitelijk nog steeds voor praktische doeleinden aan het zicht onttrokken. De tijdelijke niet-vermelding en latere slecht zichtbare vermelding van WK-documenten in het register ondermijnen ernstig de transparantie van het besluitvormingsproces. Wie immers geen kennis heeft van elementaire besluitvormingsstukken als agenda's, voorstellen, en inbreng van de EU-lidstaten, is niet in staat het proces te volgen, laat staan effectief te participeren in het democratisch bestel, terwijl dit een Verdragsrecht voor alle Unieburgers is (VEU artikel 10(3)).

Waar het WK-documenten binnen het wetgevingsproces betreft, schendt de Raad de expliciete openbaarmakingsverplichting. Volgens Verordening 1049/2001, artikel 12(2) dient de Raad immers

¹⁶ Europese Ombudsman, Besluit in strategisch onderzoek OI/4/2020/TE van 24 maart 2021

¹⁷ Het gaat volgens de op basis van dit verzoek verkregen informatie specifiek om 1498 aan wetgeving gerelateerde WK-documenten in de periode oktober 2020 tot en met maart 2021.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

wetgevingsdocumenten niet alleen direct op het register te vermelden, maar ook onverwijld openbaar te maken, tenzij een concrete, niet hypothetische, en dringende reden zich hiertegen verzet. Dat een deel van de WK-documenten wetgeving betreft staat buiten kijf, getuige de reactie van de Raad op de vragen van de Ombudsman in bovengenoemde recente klachtenprocedure.¹⁸ Met de brede toepassing van het etiket 'WK' plaatst de Raad dus effectief een deel van de besluitvorming in de wetgevingsprocedure zonder concrete en individuele onderbouwing buiten de wettelijk openbaarmakingsplicht.

Ten tweede ondermijnt de WK-documentenpraktijk het recht van Unieburgers en ingezetenen, onder Verordening 1049/2001, om Raadsdocumenten op te vragen. Wanneer verzoekers geen kennis van het bestaan van documenten hebben worden zij immers ernstig belemmerd in de mogelijkheid om deze documenten op te vragen. Getuige de onderbouwing van het door de juridische dienst van de Raad geformuleerde antwoord op de vragen van de Ombudsman lijkt daarnaast de weigering om een aan wetgeving gerelateerde WK-documenten op verzoek openbaar te maken de in de jurisprudentie ontwikkelde drempel voor geoorloofde geheimhouding niet te halen. De Raad presenteert in haar brief algemene, hypothetische, en abstracte argumenten om toegang tot wetgevingsdocumenten te weigeren. Zo spreekt ze van de noodzaak tot "workable conditions [...] to allow for effective political decision-making", "the risk that Member States become more entrenched in their positions", en "an asymmetric situation" tegenover het Europees Parlement, stuk voor stuk ongespecificeerde argumenten die in principe op elk wetgevingsproces van toepassing zijn. Daarentegen blijkt uit de (herhaaldelijk bevestigde) jurisprudentie dat toegang tot een document alleen geweigerd mag worden wanneer er aanwijzingen zijn van "concrete en daadwerkelijke ondermijning" van een in de wetgeving vastgelegd openbaar belang, die bovendien "redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch" moet zijn.¹⁹ De huidige situatie is inmiddels onderwerp geworden van een recent aanhangig gemaakte zaak (T-163/21, *De Capitani t. Raad*).

Evenwel is de Commissie Meijers van oordeel dat ook op grond van de bestaande jurisprudentie kan worden vastgesteld dat de huidige praktijk met WK-documenten strijdig is met het transparantierecht, zoals ook Nederland en Zweden al terecht opmerkten in hun verklaring bij de brief van de Raad aan de Ombudsman.²⁰

Het derde kritiekpunt betreft de gevolgen van het WK-label voor de kwaliteit van (openbaargemaakte) stukken. Wanneer een groot deel van de wetgevingsbesluitvorming in slecht zichtbare en deels nooit openbaargemaakte documenten terecht komt, kan dit ten koste gaan van de kwaliteit van reguliere ST-documenten. Een directe relatie tussen de opkomst van het WK-label en de kwaliteit van ST-documenten is moeilijk vast te stellen is. Het aantal nieuwe (ST-)documenten dat op het register geplaatst wordt is sinds 2015 redelijk gelijk gebleven. Daar kan aan worden toegevoegd dat informele documenten al bestonden voordat het WK-label werd ingevoerd. In het geval van het wetgevingsproces is echter vanaf 2016 een duidelijke afname in openbare

¹⁸ Brief van de Raad aan de Europese Ombudsman betreffende haar onderzoek in klacht 360/2021/TE van 19 april 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/en/138654>

¹⁹ Arrest T-540/15, *De Capitani t. Europees Parlement*, rechtsoverweging 62

²⁰ Raadsdocument CM 2663/21 van 19 april 2021

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

documenten te bespeuren. In 2020 werden ruim de helft minder wetgevingsdocumenten direct openbaar gemaakt dan in 2015. Ook de aantallen LIMITE-documenten, zowel geheim als openbaar gemaakt, namen in deze periode aanzienlijk af tot rond een derde van het oorspronkelijke aantal (zie tabel). Dit gebeurde ondanks het feit dat de Raad, volgens de Ombudsman, in 2020 juist meer documenten circuleerde in verband met het vanwege de coronapandemie sterk toegenomen aantal vergaderingen via video-conferentie.²¹ Dit zijn duidelijke aanwijzingen dat een groot deel van wetgevingsdocumenten ‘van de radar’ zijn verdwenen.

Tabel: Documenten in het Raadsregister

Jaar	Alle documenten (formeel)	Wetgevingsdocumenten (formeel)		
		Direct openbaar gemaakt	LIMITE	LIMITE openbaar gemaakt
2015	25010	3115	5555	4683
2016	22671	1955	2545	1748
2017	25514	1933	4171	2406
2018	25349	2765	2332	1178
2019	23111	1965	2408	1649
2020	22375	1481	1912	1440

Bron: Jaarverslagen Raad implementatie Verordening 1049/2001, indicator 18.

Tegelijkertijd is het mogelijk dat invoering van het WK- label bepaalde voordelen voor de vastlegging van het wetgevingsproces met zich meebrengt. Ten opzichte van het eerdere veelvoud aan documentvormen vormt het immers een standaardisering van het registreren van stappen in dit proces. De Ombudsman spreekt daarom het vermoeden uit dat het WK- label de documentbasis van het proces mogelijk zelfs verbeterd heeft, in de zin dat meer relevante informatie op een overzichtelijkere manier in documenten terecht komt.²²

Daar staat tegenover dat het zeer waarschijnlijk is dat het aantal informele documenten door de nieuwe WK-richtlijnen behoorlijk toegenomen is. Er doet zich dus een trade-off voor waarbij er meer informatie in meer documenten terecht komt, maar het aantal openbare documenten structureel afneemt op een manier die strijdig is met de transparantieregelgeving.

Voorstellen voor de harmonisering van het WK- label met het beginsel van wetgevingstransparantie

Al met al is de toename in het aantal geheime wetgevingsdocumenten met een WK-predicaat een zorgelijke ontwikkeling vanuit een democratisch perspectief. Daarnaast is de praktijk waarin deze documenten worden opgesteld en gecirculeerd in een parallel, transparantie-ontwijkend systeem duidelijk in strijd met het geldende EU-transparantierecht. De Commissie Meijers acht de roep om ruimte voor besloten besluitvorming begrijpelijk, maar constateert tegelijkertijd dat een dergelijke ruimte reeds voorzien is in de Europese regelgeving, middels de wettelijke uitzonderingen op

²¹ Europese Ombudsman, Besluit in strategisch onderzoek OI/4/2020/TE van 24 maart 2021, para 42

²² Europese Ombudsman, Besluit in strategisch onderzoek OI/4/2020/TE van 24 maart 2021, para 42

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

openbaarmaking. Om de onwenselijke ontstane situatie tegen te gaan en de openbaarheid van het wetgevingsproces in de Raad te verbeteren, doet de Commissie Meijers zes voorstellen voor verbetering van de praktijk.

Uitvoering van de transparantieregels

1. Zoals vastgelegd in Verordening 1049/2001 dient de Raad **alle WK-documenten** onverwijld (direct na opstelling of circulering) op het openbare documentenregister te vermelden. Alle uitzonderingen op deze regel dienen in overeenstemming met Verordening 1049/2001 -en uiterst spaarzaam- te worden toegepast.
2. Zoals vastgelegd in Verordening 1049/2001 dient de Raad **alle WK-documenten gerelateerd aan het wetgevingsproces** onverwijld (direct na opstelling of circulering) via het documentenregister openbaar te maken. Alle uitzonderingen op deze regel dienen in overeenstemming met Verordening 1049/2001 en de rechtspraak van het Hof te zijn. Dit betekent in het bijzonder dat niet-openbaarmaking enkel op basis van een individuele weging en juridisch toereikende onderbouwing mag geschieden. Daarnaast dient de Raad, met inachtneming van overweging 6 in Verordening 1049/2001 en de relevante jurisprudentie (*Zweden en Turco t. Raad, Raad t Access Info Europe, De Capitani t. Europees Parlement, Pech t. Raad*), uiterst terughoudend te zijn met het maken van uitzonderingen op de regel van directe openbaarmaking.

Verbetering van de transparantie-infrastructuur

3. Van groot belang voor de kenbaarheid van het wetgevingsproces in de Raad is een overzichtelijke presentatie van relevante informatie, die bovendien onderhandelingen in de Raad in de context van het grotere proces plaatst. Dienovereenkomstig dienen de Europese instellingen zonder verder uitstel en op de kortst mogelijke termijn het 'one-stop shop' online wetgevingsobservatorium te realiseren dat zij reeds in 2016 in een interinstitutioneel akkoord overeenkwamen.²³
4. Los hiervan, en tegelijkertijd, is het wenselijk dat de Raad de zoekfunctionaliteiten van haar register verder verbetert. Terwijl documenten al per wetsvoorstel opvraagbaar zijn, zou de Raad dit ook per Raadsformatie en specifieke werkgroep mogelijk moeten maken.

Herziening van transparantieregelgeving

5. De invoering van het WK- label lijkt te hebben geleid tot een verbetering van de kwaliteit van wetgevingsinformatie, al is die informatie daarmee nog niet toegankelijk geworden voor de burger. De Raad zou de ingeslagen richting kunnen voortzetten met het opstellen van *de minimis* richtlijnen met betrekking tot vastlegging in documenten van essentiële

²³ Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, van 13 april 2016, deel VI, punt 39. Zie ook Notitie CM 2004 van 4 mei 2020, punt 3

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

- wetgevingsinformatie. Te denken valt daarbij aan het systematisch bijhouden van alle voorstellen van lidstaten tot tekstuele wijziging van wetsvoorstellen, en periodieke verslaglegging van de stand van zaken in wetgevingsonderhandelingen, inclusief wanneer er geen voortgang is geboekt, op basis van een vooraf overeengekomen documentprotocol.
6. Met het oog op de diversiteit aan informatie die wordt vastgelegd in WK-documenten zou het Raadssecretariaat (DG COMM) in kaart kunnen brengen of verdere documentcategorieën in aanmerking komen voor de omschrijving 'wetgevingsdocument' zoals bedoeld in Verordening 1049/2001, artikel 12(2). Dit sluit aan bij de tijdens het Duitse Raadsvoorzitterschap aangenomen interne afspraken om aanvullende categorieën van wetgevingsdocumenten voortaan direct openbaar te maken.²⁴ Deze en andere uitbreidingen dienen te leiden tot een herziening van het Reglement van Orde van de Raad, Annex II, artikel 11, dat het begrip 'wetgevingsdocument' voor directe openbaarmaking operationaliseert.

²⁴ Raadsdocument 9493/20 van 9 juli 2020